



Zeitvorsorgemodelle

Bericht in Erfüllung des Postulats 262-2014 Vanoni (Zollikofen, Grüne)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung: 18. März 2020
Geschäftsnummer: 2020.GSI.252
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Zeitvorsorgemodelle	3
2.1	Das "St. Galler Modell"	3
2.1.1	Evaluationsbericht St. Gallen.....	4
2.2	KISS (Keep it simple and smart).....	5
2.2.1	Evaluationsbericht "KISS Schweiz"	5
2.2.2	Evaluationsbericht BASS betr. Quantifizierung des Nutzens der Zeitvorsorge KISS	6
2.3	Stadt Bern - Bericht des Gemeinderats vom 30. August 2017	8
2.4	Kanton Aargau - Projektstopp "Zeitvorsorge"	9
3.	Beurteilung der Zeitvorsorge	10
3.1	Chancen und Erfolgsfaktoren	10
3.2	Risiken und Nachteile	11
3.3	Kosten und Nutzen	12
3.3.1	Kosten einer Geschäftsstelle sowie der Eventualgarantie für den Kanton Bern.....	12
3.3.2	Aktuelle Unterstützung der Freiwilligenarbeit über die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI)	13
3.4	Zusammenfassende Beurteilung der Zeitvorsorge	15
4.	Stärkung der Freiwilligenarbeit im Altersbereich im Kanton Bern	15
4.1	Ansatz 1 - Weiterentwicklung der angeleiteten Laienarbeit im Altersbereich.....	16
4.2	Ansatz 2 - Einbezug von Personen des Integrationsbereichs für die Freiwilligenarbeit im Alter.....	17
4.3	Ansatz 3 - Tag der pflegenden Angehörigen	18
5.	Fazit	19

1. Einleitung

Mit dem Postulat 262-2014 Vanoni¹ wurde der Regierungsrat beauftragt abzuklären und Bericht zu erstatten, ob und wie das in einem St. Galler Pilotprojekt erprobte Zeitvorsorge-Modell im Kanton Bern gefördert werden sollte. Das Modell will rüstige Seniorinnen und Senioren für die unentgeltliche Begleitung und Unterstützung älterer Menschen motivieren - dies als Ergänzung zur bereits heute geleisteten Freiwilligenarbeit und der professionellen Alterspflege. Es geht nicht primär um Pflegeleistungen², sondern um Leistungen im sozialen Bereich. Falls eine kantonale Förderung der Zeitvorsorge nach eingehender Prüfung nicht als möglich oder nicht als sinnvoll erachtet wird, soll der Regierungsrat andere Optionen zur Stärkung von Freiwilligenarbeit und von unentgeltlichem Engagement in der Begleitung und Unterstützung älterer Menschen suchen und darlegen. Dabei soll der Einbezug von interessierten Gemeinden berücksichtigt werden.

Der Regierungsrat erachtet das freiwillige und soziale Engagement älterer Menschen anderen unterstützungsbedürftigen älteren Menschen gegenüber als gesellschaftlich wichtig und sinnvoll. Er ist der Meinung, dass die Herausforderungen, die sich durch die Alterung der Gesellschaft ergeben, nicht allein durch professionelle Dienste und Angebote bewältigt werden können. Deshalb gewinnt das freiwillige Engagement jeder und jedes Einzelnen zunehmend an Bedeutung. Die Freiwilligenarbeit soll die professionellen Dienste und Angebote nicht ersetzen, kann diese aber ergänzen und entlasten.

Im vorliegenden Bericht werden bestehende Modelle der Zeitvorsorge, die Rolle des Kantons und die sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen dargelegt. Es wird aufgezeigt, wie der Kanton Bern die Freiwilligenarbeit im Altersbereich derzeit fördert und welche finanziellen Ausgaben damit verbunden sind. Weiter werden drei Ansätze vorgeschlagen, wie die Gemeinden und der Kanton vorhandene Strukturen mit einer zielgerichteten Weiterentwicklung und Koordination der bestehenden Angebotslandschaft in der Freiwilligenarbeit im Altersbereich professionalisieren und stärken können.

2. Zeitvorsorgemodelle

Die nun folgende Darstellung der Zeitvorsorgemodelle wird mit relevanten Punkten ihrer Evaluationsberichte ergänzt. Daraus wird ersichtlich, dass die verschiedenen Modelle zwar viele interessante Hinweise zur Stärkung der Freiwilligenarbeit bieten, die Auswirkungen einer Abgeltung über ein Zeitguthaben aber durchaus kritisch hinterfragt werden müssen.

2.1 Das "St. Galler Modell"

In der Stadt St. Gallen haben seit Juni 2014 alle pensionierten Bewohnerinnen und Bewohner Zugang zum Modell der Zeitvorsorge. Die freiwilligen Mitarbeitenden sind leistungsfähige Pensionierte der 3. Generation (zwischen 60 und 80 Jahren), welche mit ihren Arbeitseinsätzen ein Zeitguthaben von maximal 750 Stunden anhäufen können. Die angehäuften Stunden sind nicht auf andere Personen übertragbar und werden steuerlich nicht berücksichtigt. Sind diese Freiwilligen später selbst Teil der 4. Generation (i.d.R. über 80 Jahre) und benötigen Hilfe, können sie ihr Zeitguthaben einlösen und kostenlose Unterstützung von freiwilligen Pensionierten der nachfolgenden 3. Generation erhalten. Da es sich um ein neues Modell handelt, haben die Leistungsbeziehenden zu Beginn noch kein Guthaben. Dennoch entstehen ihnen keinerlei Kosten.

¹ Postulat 262-2014 Vanoni (Zollikofen, Grüne) vom 24. November 2014, "Zeitvorsorge, ein innovatives Modell zur Förderung von unentgeltlichem Engagement in der Betagtenbetreuung - auch im Kanton Bern?"

² Pflegeleistungen gemäss Pflegefinanzierung (KVG)

Von den Arbeitseinsätzen profitieren mehrheitlich zuhause wohnende Personen. Seltener dienen die Arbeitseinsätze der Unterstützung von älteren Menschen, welche bereits in einem Pflegeheim leben. Je nach Interesse und Fähigkeiten der Leistungserbringenden stehen den Leistungsbeziehenden verschiedene Unterstützungsformen zur Verfügung (Fahrdienste, Begleitung zu Terminen, administrative Unterstützung, Hilfe im Haushalt wie bspw. bügeln, Bett beziehen oder entsorgen, Freizeitaktivitäten, handwerkliche Hilfen wie bspw. Gartenarbeit oder kleinere Reparaturen). Somit sollen pflegende Angehörige entlastet und schwer kranke oder sterbende Menschen begleitet werden. Die Koordination der Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden wird von etablierten Organisationen und Institutionen wie Spitex, Pro Senectute und stationären Einrichtungen übernommen³.

Die Stadt St. Gallen finanziert das Modell der Zeitvorsorge mit: Einerseits beteiligte sie sich am Stiftungskapital mit Fr. 30'000.-. Weiter wurde der Systemaufbau einmalig mit Fr. 150'000.- finanziert und sie stellt einen jährlich wiederkehrenden Beitrag von Fr. 150'000.- zur Verfügung. Die Stadt St. Gallen verpflichtete sich ausserdem mit einer Eventualgarantie in der Höhe von 3,4 Mio. Franken, um die Leistungen im Falle eines Projektabbruchs über einen Garantiefonds zu gewährleisten⁴.

2.1.1 Evaluationsbericht St. Gallen

Zum "St. Galler Modell" liegt ein Evaluationsbericht⁵ vom 3. Mai 2017 vor, welcher u.a. den Fragen nachging, welche Wirkung die Zeitvorsorge auf das Versorgungssystem der Stadt St. Gallen hat und ob es gelingt, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und die Kosten zu reduzieren.

Der Bericht geht von einer Erhöhung der Versorgungssicherheit aus, weil ein bisher ungedeckter Bedarf mittels Zeitvorsorge adressiert werden konnte. Die Zeitvorsorge konzentriert sich nämlich auf Leistungen der klassischen Freiwilligenarbeit, welche als Hausbesuche erfolgen und nicht hauswirtschaftliche Leistungen betreffen. In diesem Feld sind bisher wenige Organisationen tätig und es war für sie eher schwierig, zu dieser Zielgruppe Zugang zu finden. Mit der Zeitvorsorge zeigte sich, dass ein gut organisiertes System der Freiwilligenarbeit dazu beiträgt, Leistungserbringende zu aktivieren und bedarfsgerecht zu koordinieren. So war ein Drittel der Freiwilligen vor der Zeitvorsorge noch nicht freiwillig tätig. Freiwillige ohne organisiertes System äussern, dass sie Mühe haben, sich zeitlich genügend abzugrenzen. Sie geben weiter an, dass das Zeittauschsystem nicht der Hauptgrund für ihr Engagement ist, wobei dies bei Männern und alleinstehenden Frauen durchaus als zusätzliche Motivation genannt wurde.

Eine Verzögerung von Heimeintritten wird zwar angenommen, weil das Leben zuhause erleichtert wird, die Zeitvorsorge der Vereinsamung entgegenwirkt und Angehörige entlastet. Gleichzeitig kann dies in der Befragung nicht bestätigt werden. Nur eine Person gab explizit an, dass sie ohne die Inanspruchnahme von Unterstützung durch die Zeitvorsorge vermutlich in einem Heim wäre. Das Risiko einer Abwanderung von Freiwilligen in das Abgeltungssystem der Zeitvorsorge wurde nicht überprüft, die Gefahr der Verdrängung von bezahlter Arbeit durch Freiwillige eher verneint. Es wird davon ausgegangen, dass keine Abwanderung von jenen Personen in die Zeitvorsorge stattfinden wird, welche die Möglichkeit haben, für ihre Leistungen bezahlt zu werden.

³ <https://www.zeitvorsorge.ch>

⁴ Vorlage Stadtparlament St. Gallen vom 8. Mai 2012, Nr. 4527, "Gemeinnützige Gesellschaft und allgemeine Hilfsvereine - Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge"

⁵ Evaluation des St. Galler Zeitvorsorgemodells - Schlussbericht, iNFRas, Zürich, 3. Mai 2017

2.2 KISS (Keep it simple and smart)

Bei KISS handelt es sich um einen Verein, der als Dachorganisation funktioniert. Der Verein ist zuständig für bestehende sowie neu zu gründende regionale und lokale KISS-Genossenschaften und KISS-nahe Organisationen. Er unterstützt Privatpersonen und Gemeinden beim Aufbau und stellt schweizweit die Respektierung von einheitlichen KISS-Grundsätzen sicher. Finanziert wird KISS u.a. über Stiftungsgelder, Firmen (bspw. Migros Kulturprozent), Gemeinden oder den Lotteriefonds.

Das Modell KISS⁶ versteht sich als 4. Vorsorgesäule neben den drei traditionellen Säulen AHV, BVG und gebundene Selbstvorsorge. Die Zielgruppe umfasst mehrheitlich Pensionierte der 3. und 4. Generation, doch können sich im Prinzip Personen jeden Alters engagieren bzw. auch etwa jüngere Menschen in Notsituationen Hilfe erhalten. Der Fokus liegt darauf, fragilen Menschen durch einfache Unterstützungsleistungen zu ermöglichen, (länger) in ihrer gewohnten Umgebung leben zu dürfen.

Es geht bei KISS um Tätigkeiten wie bspw. einkaufen, vorlesen, ein Frühstück zubereiten, die Haare waschen, Begleitung bei einem Spaziergang etc. Auch nicht ärztlich verordnete pflegerische Tätigkeiten wie das Einreiben einer Salbe können Bestandteil der Betreuung sein. Weiter können die Leistungen im Sinne einer erweiterten nachbarschaftlichen Hilfe erfolgen, bspw. Kinder hüten oder temporäre Unterstützung einer Person mit einem Beinbruch. Die erbrachten Leistungen können über ein IT-System gutgeschrieben und verrechnet werden. Das Guthaben ist nicht auf andere Personen übertragbar. In diesem System wird unbesehen davon ausgegangen, dass jederzeit genügend Leistungserbringende und Leistungsbeziehende zur Verfügung stehen. Die Leistungserbringenden haben somit keine Garantie für einen späteren Leistungsbezug. Wenn keine freiwillige Person eine Leistung übernehmen will, kann eine Zeitgutschrift nicht eingelöst werden.

2.2.1 Evaluationsbericht "KISS Schweiz"

Der Evaluationsbericht "KISS Schweiz"⁷ umfasst den Zeitraum von März 2015 bis April 2017 und gibt Einblick in die Motive der verschiedenen Akteure. Gemäss dem Bericht "KISS Schweiz" führte eine Vielzahl von Initiativen zur alternden Gesellschaft zu einer unübersichtlichen Angebotslandschaft. Der Verein KISS kämpfte demnach mit Konflikten zwischen Professionellen und Laien. Eine Befürchtung war bspw. die Abwanderung von Freiwilligen in die Zeitvorsorge. Die Leistungserbringenden bestehen überdurchschnittlich oft aus gebildeten und gut situierten älteren Frauen, welche bereits unabhängig von KISS freiwillig engagiert waren. Unterdurchschnittlich vertreten sind Personen, die vorher keine Freiwilligenarbeit leisteten, Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sowie Migrantinnen und Migranten. Die Evaluation verweist auf die Herausforderung einer stärkeren Zusammenarbeit mit Sozialämtern und Migranten- und Flüchtlingsvereinen, aber auch Jugendverbänden. Zeitvorsorgende unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Motivation nicht massgeblich von anderen Freiwilligen. Weiter ist nicht bekannt, ob eine Abwanderung von Freiwilligen aus anderen Bereichen in die Zeitvorsorge stattfand. Es lässt sich nicht in Zahlen belegen, wie viele neue Freiwillige gewonnen werden konnten, die vorher nicht engagiert waren.

⁶ <http://kiss-zeit.ch>

⁷ "KISS Schweiz - Zeitvergütete, organisierte Nachbarschaftshilfe - Ein Evaluationsbericht", Juli 2017, ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR PSYCHOLOGIE DER ARBEIT, ETH Zürich

2.2.2 Evaluationsbericht BASS betr. Quantifizierung des Nutzens der Zeitvorsorge KISS

Dieser Bericht⁸ beschäftigt sich mit der Problematik, dass parallel zur zunehmend älteren Bevölkerung, die Pflege und Betreuung benötigt, mit einer Abnahme von Freiwilligen zu rechnen ist. Die Frage lautete, ob die Zeitvorsorge diese Entwicklung dämpfen und dafür sorgen kann, dass ältere Personen sozial integriert bleiben und Heimeintritte verzögert werden können. In der Studie werden hauptsächlich die potenziell eingesparten finanziellen Mittel in der stationären Pflege berücksichtigt.

Um die Ergebnisse beurteilen zu können, ist ein Grundverständnis der Pflegefinanzierung in der Schweiz unabdingbar. Deshalb folgt eine kurze Übersicht hierzu⁹.

Pflegekosten (2020) ¹⁰	Pensionskosten	Betreuungskosten
<p>Krankenkasse: Kostenübernahme abhängig von Pflegestufe 1 bis 12. Die Stufe 12 beinhaltet die max. Pflegeintensität. Die Krankenkasse übernimmt pro Pflegestufe einen definierten Betrag (Fr. 9.60 bei Stufe 1 bis max. Fr. 115.80 pro Tag bei Stufe 12).</p> <p>Pflegebedürftige Person: Eigenfinanzierung abhängig von Pflegestufe (max. Fr. 23.- pro Tag bei Stufe 12).</p> <p>Öffentliche Hand: Restkostenfinanzierung Gemeinden und Kantone (Bruttopflegekosten minus Anteil Krankenkasse und minus Anteil pflegebedürftige Person).</p>	<p>Eigenfinanzierung der pflegebedürftigen Person.</p> <p>Rund 60% der pflegebedürftigen Personen sind auf zusätzlich finanzielle Unterstützung in Form von Ergänzungsleistungen (EL) angewiesen, weil AHV- und BVG-Rente, sonstige Einkommen und Vermögen nicht ausreichen.</p>	
<p>Übrige Kosten: Aufwendungen für Arzt, Arznei, Therapiekosten und Hilfsmittel; Restfinanzierung via Kantone oder Gemeinden.</p>		

Es gibt zwei Kategorien von Ergänzungsleistungen:

Standardisierte Leistungen für den Lebensunterhalt	Krankheits- oder behinderungsbedingte Leistungen (keine Übernahme durch Versicherungen) → Vergütung muss bei den Ausgleichskassen beantragt werden
<p>Zuhause: Pauschalbetrag für die Lebenshaltungskosten (Miete inkl. Nebenkosten, Lebensmittel, Kleidung).</p> <p>Im Heim: Tagestaxe für den Heimaufenthalt und einen Pauschalbetrag für die persönlichen Auslagen während des Aufenthalts im Heim.</p>	<p>Selbstbehalt und Franchise bei der Krankenversicherung, zweckmässige zahnärztliche Behandlung, Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause, Hilfsmittel, Diäten und Transporte zur Behandlungsstelle, ärztlich verordnete Kuren.</p> <p>Zuhause: max. Fr. 25'000 pro Jahr für Alleinstehende, Fr. 50'000 pro Jahr für ein Ehepaar.</p> <p>Im Heim: max. Fr. 6'000.- pro Jahr, deutlich tiefer als bei jenen, die zuhause leben, da bei Heimpersonen ein grosser Teil der Kosten bereits in der Tagestaxe des Heimes enthalten ist.</p>

Die demografische Entwicklung führt zu mehr EL-Beziehenden. Heimbedingte Mehrkosten machten im Jahr 2017 40% aller EL-Ausgaben aus. Die EL werden wie folgt finanziert:

Personen in einem Heim	Personen, die zuhause leben
------------------------	-----------------------------

⁸ "Quantifizierung des Nutzens der Zeitvorsorge KISS - Bericht - Im Auftrag des Vereins KISS Schweiz", Bern, 19. April 2016, BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG

⁹ CURAVIVA, FAKTENBLATT "Pflegefinanzierung in der Schweiz" und Bundesamt für Sozialversicherungen BSV "Die Ergänzungsleistungen, Ein bewährtes System einfach erklärt", April 2019

¹⁰ CURAVIVA, Kanton Zürich "Grundlagen Umsetzung Pflegefinanzierung im Jahr 2020 in Zürcher Alters- und Pflegeheimen", August 2019 und Bobachter, 27. November 2019

Mehrkosten für Heimaufenthalt: 100% Kanton	
Krankheits- oder behinderungsbedingte Leistungen: 100% Kanton	Krankheits- oder behinderungsbedingte Leistungen: 100% Kanton
Lebenshaltungskosten: 5/8 Bund und 3/8 Kanton	Lebenshaltungskosten: 5/8 Bund und 3/8 Kanton
Im Jahr 2017 bezahlten die Kantone 2.5 Mrd. für Personen im Heim.	Im Jahr 2017 bezahlten die Kantone 0.9 Mrd. für Personen, welche zuhause leben.

Der BASS-Bericht geht von einer Verzögerung des Heimeintrittes um ein bis zwei Jahre bei 2% der Teilnehmenden aus. Dieser Wert muss aber kritisch betrachtet werden: Erstens wird eine Verzögerung von Heimeintritten vor allem für Personen mit geringem Pflegebedarf angenommen (Pflegestufe 1 - 3), also für einen Personenkreis, bei dem aus Sicht des Pflegebedarfs ein Heimeintritt eher noch nicht angezeigt wäre. Bei den niederen Pflegestufen können oft ambulante Lösungen durch professionelle Dienste oder klassische Freiwillige gefunden werden, die die Angehörigen unterstützen. Da die Zeitvorsorgenden keine pflegerischen Dienstleistungen erbringen, sondern primär soziale Hilfestellungen anbieten, bleibt unklar, weshalb durch dieses Engagement ein Heimeintritt verzögert werden könnte. Dieser ist ja wesentlich durch einen erhöhten pflegerischen Bedarf begründet.

Zweitens wurde der Wert von 2% Verzögerung von Heimeintritten von Befragungen zur Zeitvorsorge aus Deutschland und Österreich übernommen und in der eigenen Befragung bei KISS-Genossenschaften in der Schweiz nicht bestätigt. Wie oben dargelegt dürfte der Wert in der Schweiz / im Kanton Bern tiefer ausfallen. Ergänzend stellt sich aber auch die Frage, ob eine Befragung methodisch das Mittel der Wahl ist. Unbestritten werten die KISS-Leistungsbeziehenden die soziale Unterstützung positiv und sie schätzen diese als einen Beitrag für eine höhere Lebensqualität und Selbstständigkeit daheim. Ein Heimeintritt ist jedoch in den meisten Fällen ein sehr belastender Schritt, der tief in das Selbstverständnis der Menschen eingreift und auch für die Betroffenen hohe Kostenfolgen hat. Es scheint wenig plausibel, dass dieser Schritt allein durch den Wegfall der sozialen Leistungen im KISS-Modell tatsächlich realisiert würde. Dies auch, weil es neben der Zeitvorsorge diverse andere bestehende Unterstützungsleistungen von älteren Menschen durch Freiwillige gibt.

Drittens werden im BASS-Bericht die Durchschnittskosten der Heimtarife hinterlegt (Pflegestufe 7), obwohl die Autoren selber (vgl. oben) eine Verzögerung des Heimeintritts v.a. für die Stufen 1 - 3 annehmen. Dadurch werden die potenziell einsparbaren Kosten doppelt überschätzt. Dies einerseits, weil eine Verzögerung für die untersten Stufen unwahrscheinlich und für die Schweiz auch nicht empirisch belegt ist, und andererseits, weil die untersten Stufen Kosten unterhalb der vom Büro BASS hinterlegten Durchschnittswerte verursachen. Folglich könnten auch nur diese tieferen Kosten eingespart werden, d.h. die Zahlen der angenommenen Kostenersparnisse sind zu hoch.

Viertens geht die BASS-Studie aufgrund mangelnder Angaben der Kantone zu Beiträgen der öffentlichen Hand (bspw. die von den Kantonen ausgerichteten EL) sowie wegen den nicht berücksichtigten Kosten für die ambulanten Unterstützungsangebote selbst von einer Überschätzung der Kosteneinsparungen aus. Weiter konstatiert der Bericht eine positive Bilanz für die öffentliche Hand, da sich diese nicht an der Finanzierung von KISS-Genossenschaften beteilige. Auch das muss hinterfragt werden. In etlichen Genossenschaften finanzieren die Gemeinden und die Kirchgemeinden KISS zu einem hohen Anteil direkt mit, bspw. in den Kantonen Obwalden, Glarus und Aargau.

In Summe schränken diese Kritikpunkte die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse stark ein. Die BASS-Studie belegt hingegen, dass in den Kantonen Obwalden und Luzern neue Freiwillige durch

KISS-Genossenschaften gewonnen werden konnten. In Obwalden gaben 44% und im Kanton Luzern 88% der KISS-Leistungserbringer an, dass sie vorher keine Freiwilligenarbeit geleistet hatten. Diese Ergebnisse sind jedoch zu relativieren, weil die Gründe für die Zunahme von Freiwilligen im Bericht nicht näher erläutert werden. Nebst der Abgeltung in Form eines Zeitguthabens sind weitere Einflussgrössen denkbar wie bspw. die Öffentlichkeitsarbeit oder die systematische Organisation der Zeitvorsorge.

Auf der individuellen Ebene wurde belegt, dass die regelmässigen Sozialkontakte bei Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden die Lebensqualität positiv beeinflusste (Erleichterung, Aktivierung, Sinnstiftung, Wertschätzung, Abwechslung etc.). Ausserdem werden bei der Hälfte der Unterstützungsleistungen im Rahmen von KISS-Genossenschaften Angehörige oder Nachbarn von pflegebedürftigen Personen im Altersbereich entlastet.

2.3 Stadt Bern - Bericht des Gemeinderats vom 30. August 2017

Der Gemeinderat der Stadt Bern wurde in den Jahren 2014 und 2015 mit zwei Postulaten beauftragt, die Zeitvorsorge für die Stadt Bern zu prüfen. Auf der Grundlage des Berichts des Gemeinderats vom 30. August 2017 sieht Bern von einer Einführung ab.

Mit dem *Postulat Michael Daphinoff (CVP) / Kurt Hirsbrunner (BDP) / Matthias Stürmer (EVP) vom 16. Oktober 2014: Zeit für Zeit - Zeitgutschriften für Bern (2014.SR.000276)* wurde der Gemeinderat beauftragt zu prüfen, ob ein Zeitvorsorgesystem für die Stadt Bern machbar ist und in welchem Zeithorizont es umgesetzt und eingeführt werden könnte. Mittels Zeitvorsorgesystem soll die drohende Versorgungsknappheit entschärft werden, indem brachliegende Arbeitskraft reaktiviert und die Versorgung älterer Menschen durch Laien verbessert wird.

Die Gruppe der Leistungserbringenden wurde nicht klar definiert. Die Gruppe der Leistungsbeziehenden umfasste ältere und hochbetagte Menschen, welche weiterhin zuhause leben und dazu Unterstützung benötigen. Aber auch ältere Personen in teilstationären (Tagesheim) oder stationären Angeboten (Alters- und Pflegeheim) können in einem Leistungskatalog zu definierende Leistungen beziehen. Im Auftrag der Stadt soll eine eigene Trägerorganisation gegründet werden, welche die Systemkoordination übernimmt und bestehende Organisationen wie Freiwilligennetzwerke, Spitex, Pro Senectute und stationäre Einrichtungen für die Bedürfnisabklärung und weitere Aufgaben miteinbezieht sowie die Leistungserbringung organisiert. Das Zeitguthaben soll limitiert werden (bspw. auf 750 Stunden) und ist nicht auf andere Personen übertragbar. Im Postulat wird keine Aussage betreffend Garantieleistung gemacht.

Durch das *Postulat Fraktion SP (Katharina Altas / Marieke Kruit) vom 29. Januar 2015: Einführung des Zeitvorsorgesystems in Bern (2015.SR.000022)* wurde der Gemeinderat wenig später erneut beauftragt zu prüfen, ob die "Zeitvorsorge" in der Stadt Bern eingeführt werden kann. Auch hier wird davon ausgegangen, dass mittels Zeitvorsorge-Modell Betreuungsempässe aufgrund der älter werdenden Bevölkerung entschärft werden können. Weiter sollen Eintritte in ein Alters- oder Pflegeheim durch die Zeitvorsorge hinausgezögert werden. Es wird jedoch explizit betont, dass Zeitversorgende keine pflegerischen Aufgaben übernehmen und dass das Modell keinen Ersatz für Spitex-Leistungen jeglicher Art darstellt. Vielmehr sollen bestehende Anbieter von Hilfeleistungen im Altersbereich eingebunden werden. Sie sollen die Vermittlung zwischen Leistungserbringenden und -beziehenden ermöglichen.

Gemäss Postulat soll der Gemeinderat analog zur Garantieleistung im "St. Galler Modell" eine Eventualverbindlichkeit festlegen, um die Leistungen bei Projektabbruch zu garantieren. Das Modell der Zeitvorsorge wird als "nicht-zeitgleiches Zeitgutschriftensystem" zur Betreuung und Unterstützung zuhause lebender hilfsbedürftiger älterer Menschen definiert. Leistungsfähige Pensionier-

te sollen im Austausch gegen Zeitgutschriften häusliche Unterstützungsleistungen wie einkaufen, kochen, Begleitung bei Spaziergängen oder Arztbesuchen, vorlesen etc. erbringen.

Unter Berücksichtigung des "St. Galler Modells" und des Modells "KISS" hat sich der Gemeinderat der Stadt Bern am 30. August 2017 gegen die Zeitvorsorge ausgesprochen. Der Entscheid erfolgte aufgrund von Überlegungen zu Chancen und Erfolgsfaktoren sowie Risiken und Nachteilen der Zeitvorsorge. Weil die Projektdauer der bestehenden Zeitvorsorge-Systeme in der Schweiz noch relativ kurz ist, wurde die langfristige Entwicklung und Etablierung als ungewiss beurteilt. Dies gilt insbesondere für die Garantie der Einlösbarkeit des Zeitguthabens, denn die Zeitvorsorge funktioniert nur, wenn die Anzahl der Leistungserbringenden (bzw. deren Leistungsvolumen) gleich hoch ist wie die Anzahl der Leistungsbeziehenden. Weil es immer mehr ältere Menschen geben wird, wäre die zusätzliche Mobilisierung von Freiwilligen durch die Zeitvorsorge eine Bedingung, damit das System funktioniert. Dieser Effekt konnte nach Ansicht des Gemeinderats nur ungenügend belegt werden, weil die Gegenleistung in Form eines Zeitguthabens für Freiwillige nicht zentral scheint. Der Gemeinderat betont auch das Problem der Ungleichbehandlung, welches in der Freiwilligenarbeit entstehen könnte: Wenn die Freiwilligenarbeit im Altersbereich im Rahmen des Zeitvorsorge-Systems im Gegensatz zu anderen Formen der Freiwilligenarbeit mit einem Zeitguthaben entschädigt wird, dann wird die Freiwilligenarbeit in Vereinen, im Flüchtlings- oder Kinderbereich etc. systematisch benachteiligt. Der Gemeinderat moniert zudem, dass im "St. Galler Modell" die Betreuungsarbeit durch Angehörige nicht abgegolten werden kann. Somit wird auch diese abgewertet.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Komplexität eines neuen Systems innerhalb einer Vielzahl bestehender Angebote im Freiwilligenbereich. Für die Nutzerinnen und Nutzer bedeutet dies eine erschwerte Orientierung in der ohnehin bereits vielfältigen Angebotslandschaft. Weiter wird kritisiert, dass nicht alle Personen gleich stark von der Zeitvorsorge profitieren. Leistungserbringende, welche später Leistungsbeziehende werden, sind mehrheitlich Personen mit überdurchschnittlichen sozialen und finanziellen Möglichkeiten (erhöhter sozioökonomischer Status). Leistungsbeziehende hingegen sind eher Personen mit unterdurchschnittlichen sozialen und finanziellen Möglichkeiten und gesundheitlichen Einschränkungen. Aber genau diese ohnehin benachteiligten Personen bleiben im Zeitvorsorgesystem meist ohne ein Zeitvorsorgeguthaben. Letztlich wurde noch darauf hingewiesen, dass durch die Zeitvorsorge Investitionskosten für die erforderliche IT-Infrastruktur zur elektronischen Abfrage der Zeitguthaben und damit einhergehend auch ein administrativer Aufwand entsteht.

Der Gemeinderat erachtet die Stärkung der Freiwilligenarbeit als wichtig und betont, dass das bereits heute bestehende dichte Unterstützungsangebot für ältere Menschen zu stärken ist. Dies soll in Form einer besseren Vernetzung und Sichtbarkeit der bestehenden Freiwilligenarbeit, Leistungen von Organisationen (SRK, Pro Senectute, Kirchgemeinden, Spitex etc.) oder Leistungen von bezahlten professionellen Dienstleistern (BelleVie, Besuchsdienst, Entlastungsdienst, Pro Senectute, Spitex, SRK etc.) erfolgen. Der Gemeinderat startete basierend auf diesen Überlegungen das Projekt "Nachbarschaft Bern". Dieses Projekt will, wie die Zeitvorsorge, gegenseitige Unterstützung in der Nachbarschaft fördern, aber ohne eine zusätzliche Währung einzuführen.

2.4 Kanton Aargau - Projektstopp "Zeitvorsorge"

Auch der Kanton Aargau beschäftigte sich mit der "Zeitvorsorge", stoppte das Projekt aber letztendlich noch vor der Pilotphase aus Kostengründen. Auslöser war der *Auftrag Theres Lepori, CVP Berikon, vom 26. März 2013 betreffend Prüfung und eventuelle Förderung des Projektes "Zeitvorsorge" (Projekt der Freiwilligenarbeit)*, der am 12. Juni 2013 vom Regierungsrat des Kantons Aargau entgegengenommen wurde. Der Regierungsrat sollte prüfen, ob das "St. Galler Modell" im Kanton Aargau realisiert werden könnte. Auch hier war das Ziel, durch das Projekt "Zeitvorsorge"

den Kreis der Freiwilligen zu erweitern und eine zusätzliche, bislang nicht finanzierbare Altersunterstützung zu gewährleisten. Als Beispiel-Leistungen wurden Besuchsdienste genannt (gemeinsam einkaufen, vorlesen, miteinander spielen, spazieren etc.). Weiter wurde auf eine mögliche Hinauszögerung von Heimeintritten durch das Projekt "Zeitvorsorge" verwiesen.

Der Regierungsrat nahm den Auftrag zwar an, weil die Freiwilligenarbeit für die Betreuung Betagter und Pflegebedürftiger zuhause eine grosse Bedeutung hat. Der finanzielle Aufwand wurde aber von Beginn an kritisch hinterfragt. Der Kanton rechnete mit einem Projektaufwand von Fr. 250'000.-. Weiter wurde angesichts der Grösse des Kantons ein Garantiefonds in Höhe von rund 25 Millionen Franken angenommen. Es wurde erkannt, dass sich dieses städtische Projekt nicht ohne Weiteres auf einen ganzen Kanton übertragen lässt. Zudem wurde es als schwierig erachtet, die notwendige Verbindlichkeit bezüglich Zeitgutschriften über eine lange Zeitdauer zu garantieren. Deshalb sah der Regierungsrat eine genaue Prüfung vor und wollte in einem Pilotprojekt grundsätzliche Fragen des Bedarfs, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine mögliche Projektumsetzung im Kanton klären und Erfahrungen mit dem Modell "Zeitvorsorge" sammeln.

In verschiedenen Medienmitteilungen vom 25. Februar 2015¹¹ kommunizierte der Kanton Aargau jedoch die Sistierung des Projektes, weil allein die Kosten für ein Pilotprojekt bis zu Fr. 700'000.- betragen würden. Die Wichtigkeit der Freiwilligenarbeit in der Alterspolitik bleibt aber unbestritten, weshalb die Kräfte in die bestehende kantonale Fachstelle für die Vermittlung von Freiwilligenarbeit sowie weitere schon existierende Organisationen in diesem Bereich konzentriert werden sollen.

3. Beurteilung der Zeitvorsorge

Die Idee eines weitgehend kostenneutralen oder gar kostensparenden Unterstützungssystems für ältere Menschen scheint auf den ersten Blick überzeugend. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass die langfristige Entwicklung unklar bleibt. Weiter wird die Wirksamkeit der Zeitvorsorge durch die Evaluationsberichte teilweise entkräftet, bspw. betreffend Hinauszögerung des Eintritts in ein Pflegeheim. Um die Zeitvorsorge als mögliches Modell für den Kanton Bern beurteilen zu können, werden im Folgenden sowohl die Chancen und Erfolgsfaktoren als auch die Risiken und Nachteile dargelegt. Im Anschluss werden finanzielle Aspekte im Zusammenhang mit der Freiwilligenarbeit aufgezeigt.

3.1 Chancen und Erfolgsfaktoren

Ausgehend von den erwähnten Modellen und deren Evaluationen zeigen sich die wesentlichen Chancen und Erfolgsfaktoren wie folgt:

- **Zusätzliche Freiwillige:** Es wird teilweise von einer Zunahme von Freiwilligen bis zu einem Drittel ausgegangen.
- **Abgeltung als Motivationsfaktor für Freiwillige:** Insbesondere männliche Freiwillige sowie alleinstehende Frauen werden durch die Abgeltung in Form der Zeitgutschrift motiviert, Freiwilligenarbeit zu leisten. Dabei spielt die Möglichkeit, die eigene Absicherung für später zu erhöhen, eine Rolle. Demgegenüber äussert ein grosser Teil der Freiwilligen, dass das Zeittauschsystem („persönliches Guthaben“) nicht der Hauptgrund für ihr Engagement ist.

¹¹ Online: SRF News, 25.02.2015, Aargauer Regierung stoppt Projekt "Zeitvorsorge" (<https://www.srf.ch/news/regional/aargau-solothurn/aargauer-regierung-stoppt-projekt-zeitvorsorge>) und Aargauer Zeitung, 25.02.2015, Aargau verzichtet auf neues Projekt für Freiwilligenarbeit im Alter (<https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/aargau-verzichtet-auf-neues-projekt-fuer-freiwilligenarbeit-im-alter-128876305>)

- **Gut organisiertes System der Freiwilligenarbeit im Modell der Zeitvorsorge:** Die Freiwilligen schätzen die Koordination und Berechenbarkeit der Leistung über das organisierte System der Zeitvorsorge. Dies erleichtert ihnen die persönliche Abgrenzung im Einsatz. Weiter konnte auch das Gemeinschaftsgefühl unter den Freiwilligen gestärkt werden. Ausserdem bietet die Organisation ein Steuerungselement für niederschwellige Leistungen im Altersbereich und verhindert Lücken wie auch Doppelspurigkeiten.
- **Entlastung von Personen mit Unterstützungsbedarf:** Das Annehmen von Hilfe kann ohne "schlechtes Gewissen" erfolgen, da die Freiwilligen ebenfalls davon profitieren.
- **Entlastung von Angehörigen und dem sozialen Umfeld:** Bei bis zu 50% der Leistungsbeziehenden werden Angehörige oder Nachbarn entlastet.
- **Berücksichtigung von sozialen Effekten:** Die Zeitvorsorge rückt soziale Aspekte der Gesellschaft in den Fokus. Hierzu zählen u.a. ein besserer gesellschaftlicher Zusammenhalt, die Stärkung sozialer Beziehungen, die zusätzliche Wertschätzung der Freiwilligenarbeit und Weiterentwicklungsimpulse für die Freiwilligenarbeit im Allgemeinen.
- **Aufwertung der Freiwilligenarbeit:** Die mehrheitlich von Frauen geleistete, informelle Freiwilligenarbeit (bspw. Nachbarschaftshilfe) wird durch die Abgeltung in Form einer Zeitgutschrift aufgewertet.
- **Erhöhung der Versorgungssicherheit:** Mittels Zeitvorsorge werden neue Personengruppen erreicht, dies vor allem in Form von Hausbesuchen und sozialen Leistungen (im Gegensatz zu hauswirtschaftlichen Leistungen). In diesem Feld sind bisher wenige Organisationen tätig und es war für sie schwierig, Zugang zu diesen neuen Zielgruppen zu finden.
- **Anstoss zu einer Diskussion rund um die Stärkung der Freiwilligenarbeit im Altersbereich und vermehrter Fokus auf Freiwilligenarbeit in der Alterspolitik:** In der Auseinandersetzung mit der Zeitvorsorge werden wichtige Grundsatzfragen diskutiert und dies gibt Anstoss zu neuen innovativen Ansätzen in den Bereichen Gesellschaft und Alter.

3.2 Risiken und Nachteile

Entsprechend zeigen sich die wesentlichen Risiken und Nachteile wie folgt:

- **Garantie der Einlösbarkeit:** Die Zeitvorsorge funktioniert nur, wenn genügend Freiwillige nachrücken, die das nötige künftige Volumen abdecken. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird dies vermutlich nicht der Fall sein. Damit wird die Garantie der Einlösbarkeit allein aus dem Zeitvorsorgesystem heraus fraglich.
- **Kein Freiwilligen-Modell:** Bei der Zeitvorsorge handelt es sich um ein Modell, bei welchem die Leistungen in der Währung Zeit abgegolten werden. Somit handelt es sich nicht um Freiwilligenarbeit im eigentlichen Sinne. Die erbrachte Leistung wird zwar nicht in Franken und Rappen bezahlt, aber dennoch in einer Art abgegolten, die einen Geldwert haben kann. Der künftige Leistungsbezug ist für die betroffene Person "gratis". Es ist aber gut möglich, dass die öffentliche Hand dereinst mangels genügend Freiwilliger die Gegenleistung bei professionellen Anbietern einkaufen muss.
- **Die zusätzliche Mobilisierung und die Abwanderung der Freiwilligen durch die Zeitvorsorge bleibt unklar:** Zwar lassen die Evaluationen eine höhere Zahl von in der Freiwilligenarbeit Tätigen erkennen. Die Gründe bleiben jedoch unklar und die Zu- und Abwanderungen aus den diversen Systemen (klassische Freiwilligenarbeit, Zeitvorsorge, bezahlte Dienstleistung) wurden zu wenig geprüft.
- **Ungleichbehandlung verschiedener Formen der Freiwilligenarbeit:** Freiwilligenarbeit im Altersbereich wird durch die Abgeltung in Form des Zeitguthabens im Gegensatz zu an-

derer gesellschaftlich ebenfalls relevanter Freiwilligenarbeit bevorteilt. Das "St. Galler Modell" schliesst ausserdem die Betreuungsarbeit von Angehörigen aus, welche jedoch einen beträchtlichen Teil der Freiwilligenarbeit im Altersbereich ausmacht. All diese Faktoren führen zu einer Abwertung der übrigen Freiwilligenarbeit.

- **Komplexes System und administrativer Aufwand:** Die Zeitvorsorge ist ein Modell mehr in einer bereits sehr vielfältigen Angebotslandschaft. Dies erschwert die Orientierung. Hinzu kommt der administrative Aufwand, welcher auch mit Investitionskosten verbunden ist (IT-Infrastruktur zur Abfrage der Zeitguthaben etc.).
- **Fehlende Passung Leistungserbringende und Leistungsbeziehende:** Von der Zeitvorsorge profitieren mehrheitlich Personen mit überdurchschnittlichen sozialen und finanziellen Ressourcen (hoher sozioökonomischer Status), weil dies jene Personen sind, welche sich stark in der Freiwilligenarbeit engagieren. Sie können ein Zeitvorsorge-Guthaben aufbauen und später im Bedarfsfall nutzen. Leistungsbeziehende sind hingegen oft Personen mit unterdurchschnittlichen sozialen und finanziellen Ressourcen, die zudem unter gesundheitlichen Einschränkungen leiden. Diese Personen können sich deshalb kaum ein Zeitvorsorge-Guthaben erarbeiten, benötigen aber selber dereinst mit grösserer Wahrscheinlichkeit Hilfe.
- **Zeitvorsorge funktioniert nicht ohne staatliche Unterstützung:** Im St. Galler Modell sowie den weiteren geprüften Varianten wird stets mit einer Mitfinanzierung der öffentlichen Hand gerechnet. Beim Modell "KISS" wird zwar auf die private Organisationsform hingewiesen, doch engagieren sich etliche Gemeinden auch finanziell. Zudem bleibt der grösste Kostenfaktor - die Garantie der Einlösbarkeit der Guthaben - bei KISS ausgeklammert.
- **Verzögerung von Heimeintritten durch die Zeitvorsorge ist nicht belegt:** Die Zeitvorsorge schafft bezüglich einer allfälligen Verzögerung von Heimeintritten eine unrealistische Erwartungshaltung. Personen mit tiefer Pflegestufe (Stufen 1 - 3) werden bereits heute tendenziell ambulant betreut (durch Familienangehörige und Spitex). In der Zeitvorsorge profitieren primär diese Personen von den Unterstützungsleistungen, da es ausschliesslich soziale Leistungen sind. Die Freiwilligenarbeit kann die notwendigen pflegerischen Leistungen, welche nicht mehr ambulant erbracht werden können und zu einem Heimeintritt führen, nicht ersetzen.

3.3 Kosten und Nutzen

Um die Einführung einer Zeitvorsorge für den Kanton Bern beurteilen zu können, müssen nebst fachlichen Vor- und Nachteilen auch die finanziellen Auswirkungen betrachtet werden. Im Folgenden wird dargelegt, dass das Einrichten einer kantonsweiten Geschäftsstelle der Zeitvorsorge und das Gewährleisten der Eventualgarantie mit sehr hohen Kosten verbunden wären. Weiter folgt eine tabellarische Übersicht der zahlreichen Unterstützungsangebote und Projekte in Zusammenhang mit Freiwilligenarbeit im Altersbereich, welche bereits heute durch den Kanton Bern finanziert werden.

3.3.1 Kosten einer Geschäftsstelle sowie der Eventualgarantie für den Kanton Bern

Aus Sicht des Kantons Bern wären bei einer Einführung der Zeitvorsorge die Kosten einer Geschäftsstelle (zur Koordination der Freiwilligen bzw. deren Einsätze) und die Sicherstellung der Guthaben (Eventualgarantie) zu berücksichtigen. Für die Geschäftsstelle ist auf der Basis der existierenden Modelle von einer Vollzeitstelle auf 200 Freiwillige auszugehen. Es ist schwer abschätzbar, wie viele Freiwillige dereinst effektiv teilnehmen würden. In der Stadt St. Gallen sind es - bei 80'000 Einwohnenden - die erwähnten rund 200 Personen. Würde sich die Zahl der Zeitvor-

sorgenden im Kanton Bern ähnlich entwickeln, müssten hochgerechnet auf die Einwohnerzahl ca. 12 Vollzeitstellen finanziert werden, um die Koordination der Freiwilligen im ganzen Kanton sicherzustellen.

Die Berechnung der Eventualgarantie kann, wie vom Grossen Rat vorgeschlagen, in Analogie zum St. Galler Modell (4.3 Mio. Franken bei 80'000 Einwohnern) bzw. zum Projekt im Kanton Aargau (25 Mio. Franken bei 700'000 Einwohnern) hergeleitet werden. Dabei manifestieren sich zwei heikle Punkte: Es ist einerseits möglich, dass ein professioneller Anbieter die sozialen Leistungen übernehmen muss, weil nicht genügend Freiwillige nachrücken. Im St. Galler Modell beinhalten die Garantieleistungen auch solche professionellen bezahlten Leistungen, was sich deutlich auf deren Höhe auswirkt. In der Stadt St. Gallen sind bei gut 200 Freiwilligen und 140 Leistungsbeziehenden jetzt schon - also nach der bis anhin kurzen Laufzeit der Zeitvorsorge - rund 35'000 Std. Unterstützung ausstehend. Für deren Einlösung rechnet die Stadt mit Fr. 23.- pro Stunde, also Fr. 800'000.-. Diese Summe wird bei Vollausbau der Zeitvorsorge auf die erwähnten ca. 4.3 Mio. Franken steigen.

Erschwerend kommt hinzu, dass aktuelle Leistungserbringende als zukünftige Leistungsbeziehende möglicherweise mehr gesundheitliche oder andere professionelle Unterstützung benötigen als soziale Hilfestellungen. Dies wäre nicht allein durch Freiwillige leistbar, selbst wenn genügend von ihnen zur Verfügung stehen würden, und es müsste folglich mit einem anderen Stundenansatz bzw. einem Mischsatz gerechnet werden. Schliesslich wäre ein Preisanstieg infolge Teuerung / Lohnentwicklung zu berücksichtigen, weil der Leistungsbezug ja viele Jahre nach der Leistungserbringung erfolgt.

Basierend auf den Kostenannahmen des St. Galler Modells bzw. Projekts des Kanton Aargau - d.h. ohne die erwähnten höheren Ansätze - berechnet sich die Eventualgarantie im Kanton Bern auf 40.8 Mio. bzw. 35.7 Mio. Franken. Hinzu kämen wie erwähnt die Geschäftsstelle mit einem Dutzend Vollzeitangestellten sowie die nötige IT-Infrastruktur. Die finanziellen Ausgaben für die Einführung einer Zeitvorsorge im Kanton Bern wären folglich sehr hoch, während das Einsparpotential der öffentlichen Hand dank der zusätzlichen Freiwilligenarbeit unklar bleibt.

3.3.2 Aktuelle Unterstützung der Freiwilligenarbeit über die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI)

Die GSI unterstützt die Freiwilligenarbeit im Alter bereits heute ergänzend zu einer Vielzahl an Massnahmen und Aktivitäten der Alterspolitik im Allgemeinen. Der Bereich Freiwilligenarbeit kann aus den bestehenden Leistungsverträgen allerdings nicht immer 1:1 eruiert werden, da er meist Teil übergeordneter Aufgaben und Ziele ist, es zwischen den Aufgaben mit oder ohne Freiwillige gemeinsame Schnittmengen gibt und es den Leistungsvertragspartnern weitgehend freisteht, in welcher Art (und damit auch mit welchen Personenkreisen) sie die Aktivitäten realisieren. Die Frankenbeträge in der rechten Spalte der folgenden Tabelle sind somit z. T. Schätzungen des Volumens an Freiwilligenarbeit innerhalb der jeweiligen Leistungsverträge.

Es kommt hinzu, dass die GSI die Freiwilligenarbeit generell fördert, die durchaus auch Senioren und Seniorinnen zugutekommt. Da sich diese Beträge kaum sachgerecht abgrenzen lassen, werden sie nicht aufgeführt. Trotz diesen Einschränkungen ist ersichtlich, dass die GSI im Jahr 2019 verschiedene Freiwilligenangebote in der Höhe von rund 2.4 Mio. Franken mitfinanzierte. Dabei ist wichtig, das hohe Engagement der Gemeinden zu erwähnen, die als weitere Akteure der öffentlichen Hand die Freiwilligenarbeit im Altersbereich massgeblich tragen und unterstützen.

Leistungsvertragspartner	Leistung im Altersbereich	Leistungsverträge 2019	Davon Freiwilligenarbeit im Alter
Pro Senior	ERFA-Tagung im deutschsprachigen Kantonsteil, Workshop zum Thema "Regionale Vernetzung", Aufbau einer Echogruppe. Die Geschäftsstelle ist finanziert, ansonsten wird ehrenamtlich gearbeitet.	Fr. 41'000	Fr. 41'000
Altersleitbilder	Erarbeitung / Überarbeitung von Altersleitbildern auf kommunaler Ebene	Fr. 50'000	Fr. 10'000
Regionalkonferenzen	Regionen können sich konstituieren und gesetzlich festgelegte Aufgaben übernehmen, u.a. im Altersbereich.	Fr. 89'100	Fr. 17'820
BTB (Behinderten-transport Bern)	Ergänzung zum ÖV für Personen, die den ÖV nicht oder nur mit Einschränkungen nutzen können. Ziele: Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben für Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung, Erhaltung von Autonomie und Selbstständigkeit sowie Entlastung von Angehörigen.	Fr. 3'443'294	Fr. 688'658

Leistungsvertragspartner	Leistung im Altersbereich	Leistungsverträge 2019	Davon Freiwilligenarbeit im Alter
benevol Bern	Vermittlung Freiwilliger mittels Partnerorganisationen. Angebote im Altersbereich: Generationenarbeit - Partner und Gesundheit sowie Besuchsdienste / Alter	Fr. 192'000	Fr. 64'000
benevol Biel		Fr. 193'000	Fr. 64'333
SRK Bern-Oberland beocare	Entlastung von pflegenden Angehörigen (SRK koordiniert und schult).	Fr. 225'000	Fr. 225'000
Entlastungsdienst Bern	Hütendienste, Unterhaltung / Beschäftigung, Mahlzeitzubereitung, Hilfestellung im Bereich Betreuung / Pflege über weitergebildete Laien, welche einen Mindestlohn von Fr. 20.- / Stunde erhalten.	Fr. 302'250	Fr. 139'035
Alzheimervereinigung Kanton Bern	Schulung von Angehörigen und Freiwilligen	Fr. 205'500	Fr. 12'000
CARITAS Bern	Sensibilisiert Organisationen, Fachleute, Gemeinden etc. für das Thema "Alter und Migration", vernetzt die in diesen zwei Bereichen tätigen Fachleute und Freiwilligen.	Fr. 155'000	Fr. 51'666
Verein Selbsthilfezentren	Beratung, Information und Vermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung, bspw. für Angehörige von Personen mit Altersdemenz, damit deren Freiwilligenarbeit gut gelingt.	Fr. 716'362	Fr. 358'181
Pro Senectute	Alltagsassistenten durch Freiwillige: Unterstützungsleistungen für ältere Menschen zu Hause wie bspw. administrative Hilfen, Steuererklärungs-dienst, Besuchsdienst etc.	Fr. 3'095'000	Fr. 173'070
	Win3 "Generationen im Klassenzimmer" - Freiwillige		Fr. 340'000
Zentrum Schönberg	Entwicklung von Konzepten zu einem Sorgenetzwerk und drei Pilotprojekte daraus	Fr. 930'414	Fr. 210'284

Total		Fr. 9'637'920	Fr. 2'395'047
--------------	--	----------------------	----------------------

3.4 Zusammenfassende Beurteilung der Zeitvorsorge

Der Regierungsrat anerkennt die Lösungsansätze der Zeitvorsorge-Modelle für den steigenden Betreuungs- und Unterstützungsbedarf älterer Menschen. Wie aufgezeigt regt die Zeitvorsorge eine wertvolle Diskussion an. Sie führt zu positiven Effekten wie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und eine höhere Wertschätzung der Freiwilligenarbeit, ja setzt wichtige Impulse für deren Weiterentwicklung. Durch die Zeitvorsorge ergibt sich ferner eine lohnenswerte Auseinandersetzung darüber, wie zusätzliche Freiwillige gewonnen werden können.

Als Erfolgsfaktoren erweisen sich eine gute Organisation und Begleitung sowie eine klare zeitliche Abgrenzung. Interessant ist, dass durch die Zeitvorsorge in Form von Hausbesuchen und sozialen Leistungen neue unterstützungsbedürftige Personengruppen erreicht wurden, an welche professionelle Organisationen bisher nicht herankamen. Allerdings sind diese positiven sozialen Effekte nicht an die Zeitvorsorge gebunden, auch andere Varianten der Freiwilligenarbeit im Altersbereich können diese für sich in Anspruch nehmen.

Die Prüfung der Zeitvorsorge macht jedoch auch kritische Aspekte sichtbar. Die Abgeltung der Freiwilligenarbeit schafft eine neue Währung in Form von Zeit. Dadurch wird Freiwilligenarbeit anderer Bereiche ohne Abgeltung benachteiligt, obwohl diese für die Gesellschaft nicht weniger relevant ist (Asylwesen, Kinder- und Jugendbereich, Vereinsarbeit etc.). Dies könnte zu einer Abwanderung von "klassischen" Freiwilligen in die (nicht-monetär) entschädigte Zeitvorsorge führen. Die Studien bestätigen nicht durchgehend, dass neue Freiwillige gewonnen werden konnten. Leistungserbringende in der Zeitvorsorge sind meist gut situierte Personen. Ökonomisch schwächere Mitglieder der Gesellschaft äufnen weniger Zeitguthaben, sie sind jedoch unterstützungsbedürftiger. Die Zeitvorsorge birgt folglich das Risiko, dass soziale Ungleichheiten im Alter noch zusätzlich verstärkt werden.

Hinzu kommt, dass die Kosten für die Geschäftsstelle inklusive IT-System sowie die Garantieleistungen sehr hoch wären. Dies wiegt umso schwerer, als mögliche Kosteneinsparungen ungewiss sind und eine tatsächliche Verzögerung von Heimeintritten nicht belegt ist. Statistisch gesehen werden die Leistungsbeziehenden aufgrund der älter werdenden Bevölkerung immer weniger Leistungserbringenden gegenüberstehen. Diese Lücke kann mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht über Freiwilligenarbeit abgedeckt werden und muss teuer bei professionellen Dienstleistern eingekauft werden.

Aus diesen Gründen hat sich der Regierungsrat des Kantons Bern für einen anderen Weg entschieden und schlägt die vermehrte Stärkung der Freiwilligenarbeit im Altersbereich über alternative Wege vor. Somit wird dem sehr offen formulierten Postulat Rechnung getragen, welches verlangt, dass andere Möglichkeiten zur Förderung der Freiwilligenarbeit im Altersbereich zu suchen und zu prüfen sind, wenn die Zeitvorsorge für den Kanton Bern als nicht sinnvoll erachtet wird.

4. Stärkung der Freiwilligenarbeit im Altersbereich im Kanton Bern

Der Regierungsrat schlägt drei konkrete Ansätze vor, wie die Freiwilligenarbeit im Altersbereich im Kanton Bern zum Teil neu ausgerichtet und intensiviert werden kann.

4.1 Ansatz 1 - Weiterentwicklung der angeleiteten Laienarbeit im Altersbereich

Der Regierungsrat beurteilt zwar die Zeitvorsorge der Stadt St. Gallen kritisch, erachtet aber die professionell angeleitete Laienarbeit in St. Gallen als sehr interessant. Schon heute wird dieser Ansatz zwar auch im Kanton Bern praktiziert. Der Marktanteil der im Laiensystem der Hilfe zu Hause Tätigen in der Stadt St. Gallen liegt jedoch bei hohen 75%¹². In anderen Städten und im Kanton Bern werden diese hauswirtschaftlichen und sozialbegleiterischen Leistungen meist zu einem deutlich höheren Anteil durch professionelle Akteure erbracht, was entsprechend mehr kostet.

Bei der angeleiteten Laienarbeit werden Freiwillige in Arbeitsfeldern eingesetzt, für die es nicht unbedingt eine bestimmte formelle Qualifikation braucht. Selbstredend kann es aber auch im Bereich der hauswirtschaftlichen und sozialen Hilfestellungen komplexere Betreuungssituationen geben. Genau hier spielt das Modell seine Trumpfkarte aus, indem die Freiwilligen systematisch durch professionelle Kräfte angeleitet und geschult werden, so dass sie die nötigen spezifischen Kompetenzen aufbauen und ihr Handlungsspektrum erweitern können. Dies alles wird von einer zentralen Stelle aus koordiniert, die eng mit der Pro Senectute und der Spitex zusammenarbeitet.

Die Unterstützung durch angeleitete Freiwillige wird sehr geschätzt. In der Stadt St. Gallen beziehen im Vergleich zu anderen Städten oder Kantonen prozentual mehr Personen hauswirtschaftliche und soziale Leistungen als Pflegeleistungen. Es kommt offenbar zu einem Verlagerungseffekt und es wird trotz der tieferen Kosten mehr Wirkung erzielt. Mit diesen frei werdenden Mitteln könnte ein Teil des demografiebedingten Mehrbedarfs gedeckt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Bern möchte den Anteil der Freiwilligen bei der Hilfe zu Hause analog zu diesem Ansatz erhöhen. Deshalb will die GSI ein Pilotprojekt lancieren. Dabei wäre zu klären, ob ein aktueller Leistungsvertragspartner der GSI die Rolle der zentralen Koordinationsstelle übernehmen könnte. Denkbar sind aber auch andere Lösungen. So prüft das Alters- und Behindertenamt der GSI gegenwärtig die Einführung einer sozialmedizinischen Koordinationsstelle (SOMEKO)¹³ analog zum Kanton Wallis. Die SOMEKO bietet Betroffenen und ihren Angehörigen kantonsweit Begleitung und Koordination bei allen Fragen zu den verschiedenen Gesundheitseinrichtungen (Spitäler, sozialmedizinische Zentren, Pflegeheime, Rehabilitation etc.). Weitere Akteure wie die Pro Senectute oder Behindertenorganisationen sind ebenfalls in die Koordination einbezogen und virulente Themen wie die Finanzierung der passendsten Lösung sind adressiert. Im Wallis deckt also die SOMEKO primär die Koordination von professionellen Unterstützungsangeboten ab, aber im Kanton Bern könnten evtl. Synergien genutzt werden, wenn die Koordination der Freiwilligenarbeit im Altersbereich ebenfalls dort angesiedelt würde.

Im Rahmen des Pilotprojekts sollen zudem Erfahrungen mit weiteren Einsatzgebieten für angeleitete Laien gesammelt werden. So wären z.B. Einsätze in der Betreuung von Personen mit Demenzerkrankungen prüfenswert. Die von den Fachleuten instruierten und begleiteten Freiwilligen übernehmen Teile der engen Alltagsbegleitung, die bis zu 24 Stunden nötig sein kann und im professionellen Rahmen sehr kostenaufwändig ist. Die Fachpersonen ihrerseits erbringen die komplexen pflegerischen und therapeutischen Unterstützungsleistungen. Ein Mehrwert für die angeleiteten Freiwilligen könnte in einer Validierung und damit zertifizierten Anerkennung ihrer so erworbenen Kompetenzen bestehen. Auch dies müsste im Rahmen des Pilotprojekts geprüft werden.

Eine weitere spannende Option wären die Tagesstätten für ältere Menschen. Die Tagesstätten stehen aktuell in der Regel Personen über 65 Jahre mit einer alterspsychiatrischen Indikation offen. Sie werden dort in einem strukturierten Rahmen betreut, um die Angehörigen zu entlasten.

¹² Vorlage Stadtparlament St. Gallen vom 8. Mai 2012, Nr. 4527, "Gemeinnützige Gesellschaft und allgemeine Hilfsvereine - Gründung einer Stiftung zur Zeitvorsorge"

¹³ <https://www.secoss-someko.ch/de/uber-uns/team/>, Dezember 2019

Eine gezielte Öffnung der Zielgruppe käme weiteren älteren Menschen und ihren Angehörigen zugute. Angeleitete Freiwillige könnten in den Tagesstätten selber Unterstützung bieten oder aber Betroffene, die dies wünschen, daheim begleiten. So könnte das Angebot verbessert werden, während die finanziellen Mehraufwände abgedeckt würden.

4.2 Ansatz 2 - Einbezug von Personen des Integrationsbereichs für die Freiwilligenarbeit im Alter

Personen des Integrationsbereichs - namentlich Sozialhilfebeziehende, Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie Menschen mit Behinderungen - erhalten im Kanton Bern neben vielfältiger professioneller und finanzieller Unterstützung in hohem Mass Support durch Freiwillige. Die GSI schlägt in Form von verschiedenen Pilotprojekten vor, ergänzend dazu den umgekehrten Weg zu gehen: Geeignete Personen des Integrationsbereichs leisten ihrerseits begleitete Freiwilligenarbeit, um anderen fragilen Menschen zu helfen. Weil die Personen des Integrationsbereichs ohnehin von Fachleuten unterstützt werden bzw. an Arbeits- und sonstigen Integrationsprogrammen teilnehmen, ergäbe sich nur ein verhältnismässig kleiner zusätzlicher Koordinationsaufwand mit den im Altersbereich tätigen Organisationen. Zudem könnten die durch die öffentliche Hand zur Verfügung gestellten Integrationsmassnahmen nebst der Integrationswirkung für die Betroffenen selbst einen zusätzlichen positiven Effekt für die Gesellschaft erzielen, indem diese Integrationsprogramme den Bedarf an vermehrten Freiwilligen im Altersbereich berücksichtigen und die Freiwilligenarbeit dort explizit fördern. Die Personen des Integrationsbereichs können praktisch und sinnstiftend tätig sein, sie erweitern ihre Kompetenzen, leisten einen gesellschaftlich wichtigen Beitrag und stärken ihre Selbstwirksamkeit sowie ihren eigenen Integrationsweg. Allerdings käme der Triage eine sehr grosse Bedeutung zu, denn nicht jede Person des Integrationsbereichs wäre für diese Aufgabe geeignet.

Bereits im Jahr 2017 lancierte die GSI die Projektidee "50plus". Sozialhilfebeziehende über 50 Jahre mit wenig Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt sollten als Freiwillige ältere Menschen bei deren Alltagsverrichtungen unterstützen, mit ihnen spazieren gehen, für sie Einkäufe erledigen etc. Damit liesse sich eine gemeinsame Lösung für zwei soziale Herausforderungen finden. Die Sozialhilfebeziehenden würden von einer Tagesstruktur und der Wertschätzung profitieren, die älteren Personen könnten durch die Unterstützung ihre Lebensqualität zuhause erhalten. Erste Kontakte zwischen der GSI und einigen Sozialdiensten fanden zwar damals statt, doch konnte die Projektidee aus Ressourcengründen nicht weiterverfolgt werden. Weil dieser Weg nach wie vor für sinnvoll taxiert wird, soll nun ein neuer Anlauf genommen werden. Neben den Sozialdiensten sollen auch Partner im Altersbereich einbezogen werden.

Analog dazu sollen Menschen mit Behinderungen, die nicht oder im zweiten Arbeitsmarkt tätig sind, Einsätze als Freiwillige im Altersbereich ermöglicht werden. Auch hier gilt es, die Ressourcen und die Eignung der einzelnen Personen zu evaluieren und sie entsprechend zu begleiten. Bei beiden Pilotprojekten könnte die oben vorgestellte zentrale Koordinationsstelle eine wichtige Rolle spielen.

Der Kanton Bern geht im Asyl- und Flüchtlingsbereich neue Wege. Ab dem 1. Juli 2020 wird die GSI für alle Integrationsaufgaben dieser Personengruppen zuständig sein. Der Bund und die Kantone haben mit der Integrationsagenda sehr ambitionierte Wirkungsziele gemeinsam verabschiedet und der Kanton Bern hat eine Vielzahl organisatorischer und fachlicher Optimierungen in die Wege geleitet. Ein wichtiger Teil des neuen Integrationsmodells ist das jeweils andere Setting für Personen vor bzw. nach dem Entscheid des Staatssekretariats für Migration. Während in der Betreuung von Asylsuchenden vorwiegend niederschwellig und mit Freiwilligen gearbeitet wird, setzen mit dem Asylentscheid die professionellen Settings ein. Die erklärten Ziele sind das Erlernen der Spra-

che, das Absolvieren einer Ausbildung, die wirtschaftliche Selbstständigkeit und die soziale Integration. Ein eigenes Engagement als Freiwillige würde sich nahtlos in die Integrationsmassnahmen einbetten.

Die Untersuchungen der Zeitvorsorge zeigen, dass Migrantinnen und Migranten bei den Leistungserbringenden unterdurchschnittlich vertreten sind. Der Einbezug dieser Personen in die Freiwilligenarbeit im Altersbereich bietet somit ebenfalls die Erschliessung einer bisher kaum genutzten Ressource. Auch im (zurückgezogenen) Postulat Hamdaoui¹⁴ wird darauf verwiesen, dass der Einbezug von Migrantinnen und Migranten den sozialen Zusammenhalt und die Integration der betroffenen Personen begünstigen könnte. Das Postulat Hamdaoui verlangt weiter eine bessere Nutzung der Freiwilligenarbeit zugunsten der Integration und fordert Massnahmen zur Aufhebung von Hürden, die die Freiwilligenarbeit von Ausländerinnen und Ausländern erschweren.

Der Regierungsrat bestätigte in seiner Antwort auf das Postulat Hamdaoui die Bedeutung der Freiwilligenarbeit und bezeichnete diesen als wichtiger Pfeiler des sozialen Zusammenhalts, welcher auch die Integration von Ausländerinnen und Ausländern begünstigt. Die gesetzliche Grundlage zur Erfüllung dieser Forderung ist seit dem 1. Januar 2019 gegeben, wonach vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge für den Stellenantritt nicht mehr bewilligungspflichtig, sondern nur noch meldepflichtig sind. Diese Meldepflicht gilt explizit auch für Freiwilligenarbeit. Die operative Gesamtverantwortung im Asyl- und Flüchtlingsbereich liegt künftig bei den regionalen Partnern. Deren Rolle soll durch das Pilotprojekt gestärkt werden. Deshalb macht eine enge Zusammenarbeit zwischen der GSI und den regionalen Partnern für das neue Pilotprojekt Sinn. Da die regionalen Partner in der zweiten Jahreshälfte 2020 durch den Systemwechsel sehr stark gefordert sein werden, wird dieser Pilot jedoch erst nachgelagert gestartet werden können.

4.3 Ansatz 3 - Tag der pflegenden Angehörigen

Mit der Motion 203-2019 Roulet¹⁵ wurde der Regierungsrat damit beauftragt, jedes Jahr am 30. Oktober eine Sensibilisierungs- und Informationskampagne zum Thema "Tag der pflegenden Angehörigen" durchzuführen. Der Regierungsrat beantragte die Annahme der Motion, denn er erachtet die regionale Vernetzung von Leistungserbringenden untereinander als wichtig.

Die GSI wird am 30. Oktober 2020 erstmals einen "Tag der pflegenden Angehörigen" organisieren. Die Auseinandersetzung mit der Freiwilligenarbeit im Rahmen der Zeitvorsorge macht deutlich, dass die Anerkennung der ehrenamtlichen Tätigkeit für die Motivation der Freiwilligen von grosser Bedeutung ist und aktivierend für die Gewinnung von neuen Freiwilligen wirkt. Mit dem "Tag der pflegenden Angehörigen" will der Kanton Bern ab 2020 das Engagement der Freiwilligen würdigen und sichtbar machen sowie öffentlich für ihren Einsatz danken. Weiter soll so das Gemeinschaftsgefühl und der soziale Austausch unter den Freiwilligen gestärkt werden.

Die GSI orientiert sich am Kanton Waadt, der bereits Erfahrungen mit einem Aktionstag für Freiwillige gesammelt hat und an einer aktiven Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern Interesse bekundet. Der Kanton Bern profitiert dabei nicht nur vom Know-how, sondern auch von diversen bestehenden Tools, die in französischer Sprache vorliegen. Deshalb soll das Projekt zuerst im französischsprachigen Teil des Kantons Bern realisiert werden. Im weiteren Verlauf soll der "Tag der pflegenden Angehörigen" etappenweise auf den ganzen Kanton ausgeweitet werden. Für die Planung und Durchführung sollen wichtige Partnerorganisationen einbezogen werden.

¹⁴ Postulat 071-2019 Hamdaoui (Biel, Biemme, CVP) vom 3. März 2019 "Mehr Unterstützung für Freiwillige und Freiwilligenarbeit"

¹⁵ Motion 203-2019 Roulet (Malleray, SP), Kocher Hirt (Worben, SP), Graber (La Neuveville, SVP), Streit-Stettler (Bern, EVP), und Sancar (Bern, Grüne) vom 2. September 2019, "Sensibilisierungs- und Informationskampagne: Tag der pflegenden Angehörigen am 30. Oktober"

5. Fazit

Nach eingehender Prüfung erachtet der Regierungsrat die Einführung eines Zeitvorsorge-Modells im Kanton Bern für nicht sinnvoll, weil die Risiken und Nachteile überwiegen. Weiter wird in der Kosten-Nutzen-Betrachtung aufgezeigt, dass allein für die Einführung einer Zeitvorsorge, welche eine staatliche Garantieleistung beinhalten würde, mit Ausgaben in der Höhe von rund 40 Mio. zu rechnen ist. Zusätzliche Kosten würden für den Aufbau einer Geschäftsstelle und das IT-System anfallen. Demgegenüber können zu erwartende Kosteneinsparungen durch die Einführung der Zeitvorsorge aus den Evaluationen der Modelle nicht konkret belegt werden.

Der Regierungsrat ist sich jedoch bewusst, dass es bereits heute viele Hochbetagte gibt und diese pflege- und betreuungsbedürftige Gruppe in Zukunft grösser werden wird. Die Auseinandersetzung mit der Zeitvorsorge bietet viele wertvolle Hinweise, dass die Freiwilligenarbeit einen wichtigen ergänzenden Beitrag zu den bestehenden Formen der Unterstützung bieten könnte. Der Regierungsrat schlägt deshalb drei konkrete Ansätze mit Pilotcharakter zur Stärkung der Freiwilligenarbeit im Altersbereich vor, um in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Erfahrungen damit zu sammeln, welches Entlastungspotenzial die Freiwilligenarbeit für die Herausforderungen in der Betreuung und Begleitung von Senioren und Seniorinnen bietet. Die Finanzierung dieser Ansätze und Projekte der Freiwilligenarbeit im Altersbereich kann unter Berücksichtigung des demografisch begründeten Mehrbedarfs innerhalb des ordentlichen Budgets der GSI erfolgen.